Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 039

Uitvoering van het op 11 mei 2011 te Istanboel tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Trb. 2012, 233)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 februari 2015

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft op 31 oktober 2014 verslag uitgebracht over de wetsvoorstellen die benodigd zijn voor de ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Trb. 2012, 233) (hierna: verdrag). Het betreft een verslag over het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag (Kamerstukken II 2013/2014, 34 038, nr. 6) en een verslag over onderhavig wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag.

Over de uitvoeringswet is inbreng geleverd door de fracties van VVD, SP, CDA en D66. Ik waardeer de belangstelling van de leden van deze fracties voor dit wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik de vragen die nog leven bij de fracties. Bij de beantwoording van de vragen heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

De nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag wordt u aangeboden door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

1. Algemeen

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van de VVD de standpunten ter bescherming van vrouwen tegen allerlei vormen en soorten van geweld – en daarmee de doelstellingen van het verdrag – ondersteunen.

De leden van de VVD-fractie uiten hun zorgen over de achterstand van de aanpak van huiselijk geweld in Caribisch Nederland. De leden van de D66-fractie constateren een groot probleem met betrekking tot huiselijk geweld in Caribisch Nederland. Zij achten de door de regering geschetste stappen niet afdoende. De leden van de VVD-fractie wensen te vernemen welke maatregelen gewenst en noodzakelijk zijn om de positie van

kst-34039-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

vrouwen in het hele Koninkrijk te verbeteren. De leden van de D66-fractie vragen om een plan van aanpak en wensen te vernemen binnen welk tijdsframe de implementatie gaat plaatsvinden.

In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag onderschrijft de regering het standpunt dat het verdrag ook op Caribisch Nederland van toepassing moet worden. Met de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is afgesproken dat de komende jaren op beleidsmatig en uitvoeringsniveau een basisaanpak geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld op de drie eilanden wordt neergezet. Voor een overzicht van de maatregelen die in het kader hiervan genomen worden, wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij de goedkeuringswet (onderdeel 2. Uitvoering). Op basis van de ervaringen met de basisaanpak zal in 2016 worden bezien welke uitvoeringswetgeving nodig is, welke aanvullende (beleids)maatregelen nodig zijn, of de basisaanpak wijzigingen behoeft en op welke termijn de aanvaarding van het onderhavige Verdrag voor Caribisch Nederland zal kunnen plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie vragen welke positie Nederland bekleedt in relatie tot andere verdragsstaten met betrekking tot het op orde hebben van beleid en wetgeving ter bescherming van vrouwen. Zij wensen te vernemen of uit het feit dat slechts op onderdelen aanvullende regelgeving nodig is bij de uitvoering van het Verdrag worden afgeleid dat het Nederlandse beleid en de regelgeving voldoet aan de Europese maatstaven. Voorts vragen deze leden in hoeverre het verdrag Nederland verplicht tot het uitvoeren van maatregelen die feitelijk niet of in mindere mate noodzakelijk zijn.

De doelstellingen van het verdrag, het voorkomen en krachtig bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, en de maatregelen waartoe het verdrag uit hoofde van deze doelstellingen verplicht, komen overeen met de doelstellingen en de maatregelen die ingezet worden bij de aanpak van huiselijk geweld in Nederland. Deze aanpak omvat drie pijlers: de versterking van de positie van slachtoffers, het opsporen en aanpakken van daders en het voorkomen van intergenerationele overdracht van geweld. De bestaande wettelijke, beleidsmatige en uitvoerende maatregelen voor de aanpak van huiselijk geweld in Nederland behoeven, buiten de drie onderwerpen die worden geregeld in de Uitvoeringswet, geen verdere aanvulling. In zoverre is de veronderstelling van de leden van de VVD-fractie dat het Nederlandse beleid en de regelgeving voldoen aan de Europese maatstaven correct.
De onderwerpen die aanvullend worden geregeld in het wetsvoorstel, te weten een uitbreiding van de verjaringsregeling, een introductie van een nieuwe strafbaarstelling in verband met de voorbereiding van huwelijksdwang en een aanvulling van de Uitleveringswet, leveren een nuttige bijdrage aan de aanpak van huiselijk geweld. Hierdoor wordt de positie van slachtoffers versterkt en worden de mogelijkheden voor opsporing en vervolging van daders verruimd.

2. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de SP-fractie hebben vragen gesteld over de effecten van de recente verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking. Zij wensen te vernemen of deze aanpak succesvol is, of deze geleid heeft tot een grotere kans op vervolging en of hierdoor het werk van bijvoorbeeld het openbaar ministerie (OM) vergemakkelijkt is. De leden van de CDA-fractie vernemen graag welke afspraken zijn gemaakt over de capaciteit bij het OM evenals de training en de expertise.

Het strafrecht is, waar het gaat om de aanpak van huwelijksdwang, een belangrijk en noodzakelijk sluitstuk, maar wordt als ultimum remedium toegepast. Bij de aanpak van huwelijksdwang wordt eerst en vooral ingezet op maatregelen om huwelijksdwang te voorkomen, zoals maatregelen op het terrein van voorlichting, bewustwording, mentaliteitsverandering, deskundigheidsbevordering en vroegsignalering. Bij brief van 5 januari 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 32 175, nr. 54) heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een Actieplan zelfbeschikking 2015–2017 aan uw Kamer gestuurd. Dit actieplan moet ertoe leiden dat mensen zich bewust zijn dat ze het recht hebben om zelf keuzes te maken over hun eigen leven.

De opsporing en vervolging van zaken van geweld in huiselijke kring, waaronder huwelijksdwang, kunnen desalniettemin rekenen op de continue aandacht van politie en OM. Zowel in de trainingen van de politie als in de structurele platforms van de officieren van justitie die zich met huiselijk geweld bezig houden, wordt dit onderwerp aan de orde gesteld. Gelet op de lage aangiftebereidheid worden er echter niet of nauwelijks zaken in het strafrechtelijk traject behandeld. Het OM heeft om die reden nog weinig ervaring met de afhandeling van dergelijke zaken.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre verwacht wordt dat de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen goed handhaafbaar is.
De introductie van de nieuwe strafbaarstelling in verband met de voorbereiding van huwelijksdwang leidt tot een nieuwe mogelijkheid tot strafvervolging die binnen de (netwerk)aanpak van huiselijk geweld kan worden toegepast. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan het OM in een vroege fase strafrechtelijk optreden, doordat ook voorbereidingshandelingen met betrekking tot huwelijksdwang een strafbare gedraging opleveren. Hiermee wordt de strafrechtelijke bescherming die de overheid tegen huwelijksdwang kan bieden vergroot. Daarnaast heeft strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen een zekere preventieve en afschrikwekkende functie.
De opsporing en vervolging van voorbereiding van huwelijksdwang is, zoals hierboven is aangegeven, echter complex, omdat huwelijksdwang doorgaans een verborgen vorm van dwang is waarvan niet of nauwelijks aangifte wordt gedaan.
De leden van de SP-fractie vragen of met vervolging van voorbereidingshandelingen bij huwelijksdwang al ervaring is opgedaan in andere verdragsstaten.

Het is mij niet bekend hoe andere verdragsstaten in de praktijk omgaan met de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen bij huwelijksdwang. Het ratificatietraject van het verdrag is nog in volle gang.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom wordt volstaan met een verwijzing naar artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en niet is gekozen voor een eigen delictsomschrijving, ook omdat artikel 284 Sr deels een klachtdelict is.

De verwijzing naar artikel 284 Sr in het voorgestelde artikel 285c Sr is ingegeven door het feit dat huwelijksdwang in Nederland onder de strafbaarstelling van het misdrijf dwang (artikel 284 Sr) valt. Uit systematisch oogpunt ligt het voor de hand om bij strafbaarstelling van de voorbereidingshandeling van huwelijksdwang dan te verwijzen naar het misdrijf dwang. In het kader van de totstandkoming van de wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht BES met het oog op de verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking, is uitgebreid toegelicht waarom de

algemene strafbaarstelling van dwang in het Wetboek van Strafrecht volstaat bij de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang. Graag verwijs ik naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 32 840, 2010/11, nr. 3, p. 5 e.v.).
Ingevolge artikel 284, tweede lid, Sr vindt uitsluitend in het geval dwang wordt uitgeoefend door bedreiging met smaad of een smaadschrift vervolging plaats op klacht. Bij huwelijksdwang zal doorgaans sprake zijn van de omstandigheden in artikel 284, eerste lid, onder 1, Sr te weten: dwang die wordt uitgeoefend door geweld of enige andere feitelijkheid of bedreiging hiermee. In deze gevallen heeft het OM, ongeacht of er aangifte is gedaan, een vervolgingsrecht.

De leden van de CDA-fractie stellen vragen over de strafmaat van artikel 284 Sr. Zij wensen te vernemen of deze voldoende is gezien de aard van huwelijksdwang en wijzen erop dat de financiële voordelen deze strafmaat zouden kunnen overstijgen.
Met ingang van 1 juli 2013 is het wettelijk strafmaximum bij (huwelijks-)dwang verhoogd van ten hoogste negen maanden gevangenisstraf naar twee jaren gevangenisstraf. Bij die gelegenheid is het boetemaximum verhoogd van de derde naar de vierde categorie.

Met ingang van 1 januari 2014 kan ten hoogste een boete van € 20.250 worden opgelegd. Bij de verhoging van de strafmaxima is gekeken naar de bestraffing van vergelijkbare delicten. Het misdrijf bedreiging (artikel 285 Sr) is daarbij een belangrijk referentiepunt geweest. Dit misdrijf wordt eveneens bestraft met ten hoogste een geldboete van de vierde categorie. De huidige strafmaxima acht ik passend. Hiermee wordt naar mijn mening de ernst van delict huwelijksdwang goed tot uitdrukking wordt gebracht.

Voor zover de totstandkoming van een dwanghuwelijk heeft geleid tot het ontstaan van een gemeenschap van goederen waarmee financieel voordeel behaald is, kan, na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tegengaan huwelijksdwang (Kamerstukken I 2013/14, 33 488, nr. A) civielrechtelijk worden opgetreden. Voornoemd wetsvoorstel introduceert de bevoegdheid voor het OM om een huwelijk dat onder dwang gesloten is nietig te laten verklaren door de rechter. Het gevolg van de nietigverklaring wegens dwang is dat het huwelijk geacht wordt nooit te hebben bestaan of anders gezegd: de rechterlijke beschikking tot nietigverklaring heeft terugwerkende kracht tot het moment van de huwelijkssluiting. Dit heeft onder meer tot gevolg dat geen gemeenschap van goederen is ontstaan die bij helfte dient te worden verdeeld.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze objectief kan worden vastgesteld en wanneer er sprake is van het lokken van een persoon. Deze leden constateren dat er in de huidige definitie van het voorgestelde artikel 285c Sr een duidelijke link mist tussen het lokken van een persoon (naar het buitenland) en het beoogde tegengaan van huwelijksdwang. Zij verzoeken om de definiëring van het voorgestelde artikel 285c Sr nader te overwegen.

Van lokken van een persoon buiten of naar Nederland in de zin van artikel 285c Sr is sprake indien die persoon wordt bewogen om naar het buitenland te reizen. Het oogmerk dient er hierbij op gericht te zijn om een dwangmisdrijf, zoals het dwingen tot het aangaan van een huwelijk, te plegen. Het lokken kan, gelet op de aard van delict, bestaan uit een veelheid van handelingen. Iedere handeling die ertoe leidt dat een persoon onder valse voorwendselen naar het buitenland afreist, terwijl het eigenlijke motief het sluiten van een gedwongen huwelijk is, kan lokken opleveren. De relatie met huwelijksdwang wordt tot uitdrukking

gebracht door middel van de verwijzing naar artikel 284 Sr. Huwelijksdwang valt, zoals hierboven aangegeven, onder de reikwijdte van dit artikel.

De leden van de SP-fractie vragen om een reactie op het bericht dat uitlevering in strijd met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is als een levenslange gevangenisstraf dreigt en zijn benieuwd naar de eventuele consequenties van de uitspraak voor uitleveringszaken in verband met geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

Voor zover deze leden doelen op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 4 september 2014[1], waarin het Hof oordeelde dat uitlevering van een Tunesiër in strijd was met artikel 3 van het EVRM omdat hem in de VS een levenslange gevangenisstraf boven het hoofd hing én de VS geen adequate herzieningsprocedure kent merk ik het volgende op.

Zoals ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in antwoord op kamervragen van de leden Van Bommel en Van Nispen over uitlevering van personen aan landen met de doodstraf (Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 896) heb uiteengezet, wordt in alle gevallen waarin om uitlevering verzocht wordt bezien of uitlevering niet strijdig is met de verplichtingen die uit het EVRM voortvloeien. Bij de beoordeling van de vraag of een levenslange gevangenisstraf dreigt, wordt betrokken of er in het om uitlevering verzoekende land sprake is van een regime inzake vervroegde invrijheidstelling dat voldoet aan de eisen die het EHRM stelt en op grond waarvan voorwaardelijke invrijheidstelling kan plaatsvinden op basis van objectieve, vooraf bepaalde criteria.

De leden van de SP-fractie vragen hoe bij uitlevering rekening gehouden wordt met de medische zorg die wordt geleverd in buitenlandse penitentiaire inrichtingen en of de medisch noodzakelijke zorg die een veroordeelde eventueel nodig heeft wel voldoende gewaarborgd is.

Uitlevering wordt in geen geval toegestaan wanneer de detentieomstandigheden in strijd met artikel 3 EVRM zouden zijn na uitlevering. Hierbij worden medische voorzieningen vanzelfsprekend meegewogen. Wanneer voor de opgeëiste persoon specifieke medische zorg noodzakelijk is, wordt informatie ingewonnen welke voorzieningen in het desbetreffende land voorhanden zijn om de vereiste medische zorg te leveren. Indien noodzakelijk zal een toezegging worden gevraagd dat de opgeëiste persoon de benodigde zorg krijgt. In samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt beoordeeld of de uitlevering van de desbetreffende opgeëiste persoon op een verantwoorde manier kan plaatsvinden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

[1] Application no. 140/10; http://hudoc.echr.coe.int/.